

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 จะกล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องพรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย ซึ่งมีแนวความคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจทางการเมือง , ความชอบธรรมทางการเมือง , บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน และแนวความคิดเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ

เมื่อกล่าวถึงความชอบธรรมนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจ อำนาจเป็นสิ่งที่ทุกคนอยากได้และมีการแสวงหา มีความต้องการ แต่วิธีการได้อำนาจมาและการรักษาอำนาจนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่สุด เพราะวิธีการได้อำนาจนั้นจะต้องมีความชอบธรรมต้องถูกต้อง หรือชอบด้วยกฎหมายและการรักษาอำนาจนั้นก็จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน ในแต่ละยุครูปแบบวิธีการได้มาซึ่งอำนาจอาจจะแตกต่างกันออกไป ตามสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ ซึ่งส่งผลถึงการแสดงออกทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองในระบบการเมืองด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง (political power)

ความหมายของอำนาจ

อำนาจ (power) โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Rober A. Dalh) กล่าวว่า อำนาจเป็นความสามารถที่บุคคลหนึ่งทำให้อีกบุคคลทำตามที่ตนเองต้องการได้ ซึ่งตามปกติบุคคลนั้นจะไม่กระทำเช่นนั้น เราจะเห็นได้ว่าอำนาจตามความหมายนี้เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (power as a relation among people) ซึ่งถือว่าเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมประการหนึ่งและอำนาจดำรงอยู่จริงในความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองทุกแบบ อำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมนิยามได้สั้น ๆ ว่า “ เป็นความสามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่นทางตรง และทางอ้อมโดยอาศัยการกระทำของกลุ่มคน (คน) ซึ่งการกระทำนี้มีผลกระทบต่อกลุ่มอื่น ๆ ”¹

¹ Robert A. Dahl., “ The Concept of Power ” in Political Power : A Reader in Theory and Research Edited by Roderick Bell, David V. Edwards and R. Harrisson Wagner (New York : The Free Press, 1969) p.80

แดเนียล เบลล์ (Daniel Bell) กล่าวว่า อำนาจ คือความสามารถในอันที่จะออกคำสั่ง (command) โดยคำสั่งนี้จะมีกำลัง (force) หนุนหลัง (back up) อยู่ ²

เดนนิส เอช วรอง (Dennis H. Wrong) กล่าวว่า อำนาจ เป็น สมรรถภาพของบุคคล ซึ่งมีผลต่อความตั้งใจ และความเห็นของคนอื่น ³

เอ็ดการ์ ไชน์ (Edgar Schein) กล่าวว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่ทำให้คนอื่นหรือกลุ่มอื่นเปลี่ยนแปลงทางปฏิบัติหรือวิถีชีวิตได้ ⁴

จากคำนิยามของอำนาจที่ยกมาข้างต้น ทั้งของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ นั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจเกิดจากปฏิสัมพันธ์กันของบุคคลในสังคม โดยบุคคลฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีความสามารถ ในอันที่จะทำให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งทำตาม ผู้มีอำนาจคือ ผู้มีสมรรถภาพที่จะทำ ให้คนอื่นทำตามที่ตนเองต้องการได้ อำนาจในตัวของมันเองมีลักษณะเป็นศักยภาพ (potential) ไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ ดังที่ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว มีความเห็นว่า ผู้มีอำนาจจะมี สมรรถภาพ (capacity) แฝงอยู่ トラบิตที่ผู้มีอำนาจยังไม่ใช่อำนาจอำนาจก็จะมีแฝงอยู่กับ ผู้นั้น ซึ่งเป็นภาวะแห่งการมีศักยภาพที่พร้อมจะนำสมรรถภาพนั้นมาใช้ได้เสมอ คำที่มีความหมายใกล้เคียงกับอำนาจ คำหนึ่งคือ อิทธิพล (influence) คำนี้ เอ็ดเวิร์ด ซี แบนฟิลด์ (Edward C. Banfield) ได้ให้ความหมายไว้ว่า อิทธิพลเป็นความสามารถของบุคคลในอันที่จะ ทำให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติหรือมีความรู้สึกตามที่ตนเองต้องการได้ ⁵ เราจะเห็นได้ว่าอำนาจและ อิทธิพลมีความหมายใกล้เคียงกันมาก นักวิชาการบางคนถึงกับกล่าวว่า ผู้มีอำนาจคือ การเป็นผู้มีอิทธิพลเช่น โทมัส ซี แคลรี่ และโรเบิร์ต เอ ลุก (Thomas C. Clary and Robert A. Luke) กล่าวว่า การเป็นผู้มีอำนาจคือ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือคนอื่นในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งบุคคล เหล่านั้นปกติแล้วจะไม่กระทำ ⁶

² Daniel Bell, " The Coming of Post - Industrial Society " (New York : Basic Books, 1973), p. 453

³ Dennis H. Wrong, Power : Its Forms Bases and Uses (New York : Harper and Row, 1979), p.2

⁴ Edgar Schein, Organizational Psychology (New York : Prentice Hall), pp. 13-14.

⁵ Edward C. Banfield, Political Influence (New York : The Free Press, 1965), p. 3.

⁶ Thomas C. Clary and Robert A. Luke, " Organizational and Individual Power " Training and Development Journal, 29 (4) (1975) p.42.

อำนาจทางการเมือง (political power)

เมื่อเราได้ให้ความหมายทางการเมืองไว้ว่าเป็นเรื่องของการใช้ และรักษาไว้ซึ่งอำนาจ อำนาจหมายถึง สมรรถภาพในอันที่จะทำให้คนอื่นยอมทำตามดังกล่าวข้างต้นแล้ว อำนาจทางการเมือง จึงน่าจะหมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในอันที่จะแสวงหาใช้และรักษาอำนาจของตน ซึ่งอำนาจนี้จะปรากฏอยู่ในกระบวนการทางการเมืองของสังคมทุกสังคม⁷

ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองกับความชอบธรรมทางการเมือง

อำนาจทางการเมือง ก็คือขีดความสามารถในการมีผลต่อพฤติกรรมของคนอีกคนหนึ่ง โดยการแซงก์ชัน (sanction) ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ถ้าการแซงก์ชันยิ่งหนักหรือมีอำนาจมากอำนาจทางการเมืองก็ยิ่งมากขึ้นด้วย การศึกษาอำนาจทางการเมืองจะเป็นการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เสียเป็นส่วนใหญ่ จึงจำเป็นที่ต้องทราบให้แน่ชัดว่า ใครมีอำนาจโดยสัมพันธ์กับใครในลักษณะใด

การศึกษาเรื่องอำนาจยังมีความเกี่ยวพันถึงความชอบธรรม (legitimacy) ในการปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ทั้งนี้ ระดับของความชอบธรรมจะขึ้นอยู่กับ 2 ฝ่าย เป็นสำคัญ นั่นคือ ฝ่ายผู้ปกครองที่อ้างสิทธิในการปกครองและฝ่ายผู้ถูกปกครอง ผู้ที่ตัดสินใจว่าจะยอมรับเชื่อฟังฝ่ายแรกหรือไม่ กล่าวคือ หากทั้งสองฝ่ายเชื่อมั่นร่วมกันในสิทธิอันชอบธรรมของการปกครองแล้ว เมื่อนั้น รัฐบาลย่อมที่จะมีความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ในด้านตรงกันข้าม หากฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายหมดความเชื่อมั่นดังกล่าว โดยเฉพาะ เมื่อฝ่ายผู้ถูกปกครองไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นไปอย่างยุติธรรม หรือถูกทำนองครองธรรม ย่อมทำให้รัฐบาลลดหรือหมดความชอบธรรมลงไป⁸ อันนำไปสู่ภาวะไร้เสถียรภาพ จนกระทั่งสูญสิ้นอำนาจในการปกครองในที่สุด ในแง่นี้ความชอบธรรมในการปกครองจึงแตกต่างไปจาก

⁷ Geoffrey Ponton and Peter Gill, Introduction to Politics (New York : Basil Blackwell, 1985), p.51.

⁸ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช), 2523, หน้า 222. และ Dolf Sternberger, " legitimacy " International Encyclopedia of the Social Science, 1986, p.244 ; Carl J. Friedrich, Man and His government : An Empirical Theory of Politics. (New York : McGraw-Hill, 1963), p.234. and Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Science Bases of Politics.(New York : Doubleday, 1963),p.64. อ้างใน ทินพันธ์ นาคะตะ, การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2536, หน้า 53-55.

การปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากการยึดหลักกฎหมาย ทว่าสิ่งหลังนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งช่วยให้เกิดสิ่งแรกขึ้นมา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ยึดหลักกฎหมายก็อาจขาดความชอบธรรมในการปกครองได้ หากผู้ปกครองหมดความเชื่อมั่นดังกล่าวมาแล้ว

ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาล จึงขึ้นอยู่กับ การสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของรัฐบาลเอง (legitimization) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปกครองนั่นเอง กล่าวคือสำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้น กระบวนการสร้างความชอบธรรม หรือเกิดการยอมรับจากประชาชนดังกล่าว จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำของผู้ปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม หากใช้เป็นการยอมรับ เพราะเกรงกลัวความรุนแรง การลงโทษ หรือการใช้อำนาจบังคับใด ๆ ไม่⁹

กล่าวได้ว่า สิ่งที่สนับสนุนความชอบธรรม และเสถียรภาพในการปกครองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัย 4 ประการ¹⁰ ดังต่อไปนี้

1. การที่รัฐบาลปกครองและบริหารประเทศภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการยินยอมของประชาชน
2. การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือการเลือกตั้งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองตามกระบวนการประชาธิปไตย ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกันที่จะตัดสินใจเลือกผู้ปกครอง หรือตัวแทนของพวกเขาเอง
3. รัฐบาลปกครองหรือใช้อำนาจทางการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังที่ Max Weber ได้กล่าวเอาไว้ว่าอำนาจโดยชอบธรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการใช้อำนาจทางการเมือง ก็คือ อำนาจตามกฎหมายและเหตุผล (legal-rational authority) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ตามหลักและเหตุผล¹¹

⁹ Robert A. Dahl. Modern Political Analysis (Englewood Cliff, N.J.: PrenticeHall, 1963), pp.19,29.

¹⁰ สรวุฒิ ปัดไธสง. อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป. พิบูลสงคราม. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 11-12.

¹¹ David L.Sill, editor. International Encyclopedia of the Social Science. New York : Macmillan, 1968, p.247.

4. ความสามารถของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมาย หรือนโยบาย เช่น การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ และการสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐบาลมีความสามารถ หรือประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ¹²

นอกจากนี้ ความพยายามในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล อาจทำได้โดยการสร้างองค์การทางการเมืองขึ้นมาสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน ในระบบรัฐสภานั้นพรรคการเมือง นับได้ว่าเป็นองค์กรและรากฐานที่สำคัญของผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องใด ๆ ได้¹³

ในขณะที่เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม และเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น รัฐบาลก็อาจจะเผชิญกับสภาวะไร้ความชอบธรรม อันจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพต่อไปได้เช่นกัน สำหรับปัจจัยที่จะก่อให้เกิดสภาวะดังกล่าว อาจกล่าวได้หลายประการดังนี้

1. การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง (อันได้แก่ การลงสมัครรับเลือกตั้ง) โดยมีขอบซึ่งก็คือ การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ส.ส. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เช่น การซื้อเสียง หรือการใช้อิทธิพลเข้าข่มขู่บีบบังคับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคการเมืองที่สังกัด
2. การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาทิ การทุจริตคอร์รัปชัน (corruption) ของ ส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการใช้อำนาจและตำแหน่งทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวกของตน หรือเพื่อคูกคามหรือขจัดผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากตน¹⁴

ความชอบธรรมทางการเมือง เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งในเรื่องอำนาจ เพราะอำนาจของสังคมนั้น จะเป็นสิ่งที่บุคคลยอมรับก็ต่อเมื่อเป็นสิ่งที่ยอมรับถูกต้อง ตัวอย่างเช่น บุคคลไม่อาจจะให้บุคคลอื่นใช้สิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของตน สิทธิหรืออำนาจในการมอบหมาย เช่นนั้น สังคมจะไม่ยอมรับเพราะปราศจากความชอบธรรม ขอบเขตของอำนาจอาจเกี่ยวข้องกับเหตุผลทางทฤษฎีหรือทางปฏิบัติก็ได้ และขอบเขตหรือข้อจำกัดแห่งอำนาจนั้นเป็นสิ่งสำคัญ

¹² จุมพล หนีมพานิช รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง รัฐบาลกับความชอบธรรม. (นนทบุรี : สำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช)

¹³ สุรวุฒิ ปัดไธสง. อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจุมพล ป.พิบูลสงคราม. หน้า 13.

¹⁴ Carl J. Friedrich. Man and His government : An Empirical Theory of Politics. pp. 302, 308-309,314.

อย่างยิ่งในทางการเมือง ในกฎหมายของอังกฤษ ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมอบหมายโดยรัฐสภาแล้ว ถือว่าเป็นบุคคลที่ประพฤดิหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม (ultra vires) การกระทำนั้นถือเป็นการผิดกฎหมายและอาจถูกฟ้องร้องได้ อำนาจของรัฐสภาถึงแม้จะมีอย่างมากมาย แต่ก็มีขอบเขตที่จำกัดเช่นกัน ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาหรือแม้แต่ของโซเวียต ก็มีข้อจำกัดในการใช้กฎหมาย ข้อจำกัดนั้นก็คือประชาชนอาจจะไม่ยอมทำสิ่งใดที่ตนเห็นว่าไม่ชอบธรรม แต่ข้อจำกัดของประเทศสองประเทศ ที่มีระบบการเมืองต่างกันอย่างมากมายนี้อาจมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน ความชอบธรรมจึงเป็นสิ่งที่บุคคลโดยทั่วไปเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งที่ชอบที่ควรมีเหตุผลและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและสังคมโดยทั่วไป ซึ่งอาจจะถือเป็นรากฐานแห่งการใช้อำนาจ เพื่อให้อำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ที่รัฐสามารถใช้ได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่¹⁵

ความชอบธรรมทางการเมืองนั้นโดยปกติแล้ว จะเกี่ยวพันถึงสิทธิและหน้าที่ (rights - obligations) เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้กฎหมายกำหนด รวมทั้งการป้องกันคุ้มครองรักษาสิทธิของตนด้วย เพราะฉะนั้นสิทธิและหน้าที่จึงเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน เมื่อใดมีสิทธิเกิดขึ้นหน้าที่ก็จะเกิดขึ้นตาม

อำนาจทางการเมืองกับความชอบธรรม

เมื่อมีสังคมเกิดขึ้นก็ย่อมที่จะต้องมีอำนาจทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในด้านการดำเนินการปกครองสังคมนั้น ในสมัยกรีก อำนาจทางการเมือง เป็นส่วนขยายของอำนาจของครอบครัวที่มนุษย์ได้ใช้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยแห่งนครรัฐ ในสมัยกลางอำนาจทางการเมืองมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขบาปของมนุษย์ และในสมัยปัจจุบันสังคม หรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นตามมาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และจำเป็นอย่างยิ่งแก่การดำรงชีวิตของมนุษย์ ในเรื่องอำนาจทางการเมืองนี้ ได้มีผู้กำหนดทฤษฎีและอ้างเหตุผลสนับสนุนหลายประการผู้ที่อ้างนั้น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นปราชญ์ที่มีชื่อเสียงในศตวรรษต่าง ๆ อาทิเช่น Thomas Hobbes , John Locke , Jean Jacques Rousseau. เป็นต้น

โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) นักปราชญ์ชาวอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ได้อธิบายว่า มนุษย์ในสภาพธรรมชาติซึ่งปราศจากรัฐบาลนั้น จะต้องถูกบังคับให้ต่อสู้กับบุคคลอื่น เพื่อป้องกันชีวิตตัวเองในสภาวะเช่นนั้นจะไม่มีความสุข ไม่มีความปลอดภัยไม่มีเวลาที่จะ

¹⁵ จรุง สุภาพ หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดารแนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 92.

แสวงหาความสุขจากทรัพย์สินหรือครอบครัว เพื่อที่จะแก้ไขความบกพร่องอันนี้มนุษย์ก็ได้รวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อสร้างสัญญาประชาคม (social contract) โดยมอบอำนาจของตนให้แก่รัฐบาล มนุษย์เป็นบุคคลที่ชั่วร้ายและเห็นแก่ตัว และถ้ามนุษย์ไม่มีอำนาจ มนุษย์ก็จะมีสภาพไม่ดีกว่าสัตว์เดรัจฉานทั่วไป ในสัญญาประชาคมนั้นมนุษย์ทุกคนเป็นคู่สัญญา แต่รัฐบาลซึ่งเกิดขึ้นจากผลของสัญญานั้นมิใช่เป็นคู่สัญญาด้วย มนุษย์ยินยอมที่จะเชื่อฟังรัฐบาล แต่รัฐบาลซึ่งเป็นอธิปัตย์ไม่จำเป็นต้องยินยอมหรือตกลงอะไรด้วยทั้งสิ้น หน้าที่ของอธิปัตย์หรือรัฐก็คือ แก้ไขความยุ่งยาก สร้างความเป็นระเบียบ โดยนัยนี้ทฤษฎีของ Hobbes ทำให้เกิดผู้ปกครองที่มีอำนาจทางการเมืองเด็ดขาด ผู้ปกครองจะถูกจำกัดอำนาจโดยขั้นสุดท้ายของประชาชน นั่นคือการปฏิวัติต่อต้าน วิธีการของ Hobbes อาจจะ ทำให้เกิดความเป็นระเบียบและเสถียรภาพและ Hobbes ได้กล่าวอ้างว่าความเป็นระเบียบและเสถียรภาพดังกล่าวนี้ เป็นจุดหมายปลายทางและวัตถุประสงค์ของรัฐหรือของสังคม ฉะนั้นแม้ว่าจะต้องใช้อำนาจทางการเมืองที่เด็ดขาดเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ต้องยอม เนื่องจาก Hobbes มีความเชื่อและมีความเข้าใจถึงสภาพธรรมชาติของมนุษย์ว่าจะต้องเป็นไปดังกล่าว¹⁶ ดังนั้นทางเลือกในทางการปกครองหรือการเมืองแบบอื่นจึงไม่มีทางจะเป็นไปได้ อำนาจทางการเมืองจะต้องเป็นของรัฐบาลและรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ใช้แต่ผู้เดียว

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษยุคเดียวกันกับ Hobbes ซึ่งได้เขียนเรื่องราวเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองต่อมาจาก Hobbes ได้กล่าวอ้างปฏิเสธความคิดของ Hobbes ที่ว่ามนุษย์โดยธรรมชาติชอบใช้กำลัง มีความรุนแรงและเห็นแก่ตัว Locke กลับเห็นว่ามนุษย์ทุกคนอยู่ภายใต้กฎของธรรมชาติ ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้นสงครามหรือการต่อสู้ระหว่างมนุษย์จึงไม่จำเป็น อย่างไรก็ตามรัฐหรือองค์การทางการเมือง หรือรัฐบาลก็ต้องก่อตั้งขึ้น Locke ชี้ให้เห็นว่า กฎธรรมชาตินั้นมีได้มีกฎเกณฑ์ใด ๆ ซึ่งกล่าวถึงทรัพย์สิน ฉะนั้นภายในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ไม่สามารถที่จะแสวงหาผลงานของตนได้โดยสงบ ดังนั้นมนุษย์จึงรวมกันกำหนดสัญญาประชาคมขึ้น เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นไปโดยชอบธรรมถูกต้องและเป็นระเบียบ มนุษย์จึงเป็นทั้งที่มาและเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง¹⁷ เมื่อวัตถุประสงค์ของสังคมหรือรัฐ เป็นไปเพื่อที่จะปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน สังคมจึงไม่จำเป็นต้องใช้การปกครองในรูปเด็ดขาดหรือการปกครองใด ๆ ที่อธิปัตย์ผู้ใดจะมีอำนาจสูงสุดและผู้เดียว ถ้าการปกครองเป็นไปตามที่ Hobbes อ้างคือ จะต้องมีการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ผู้ปกครองนั่นเองก็จะละเมิดอำนาจในทรัพย์สินของบุคคล Locke จึงอธิบาย

¹⁶ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองนวมัย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 25-29.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-37.

ว่ารัฐบาลหรือปกครองจะต้องมีอำนาจจำกัด เพื่อที่จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลได้อย่างถูกต้องโดยมิต้องก้าวร้าวหรือละเมิดสิทธิของบุคคล ตามความคิดของ Locke จะมีสัญญาอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก มนุษย์ร่วมกันสร้างสังคม อีกประเภทหนึ่งก็คือการที่มนุษย์ทำสัญญากับผู้ปกครอง โดยยินยอมให้ผู้ปกครองปกครองตน เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิในทรัพย์สิน ความคิดของ Locke มีอิทธิพลมากในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในข้อที่ว่า

1. รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด
2. รัฐบาลจะต้องวางอยู่บนรากฐานของความยินยอมของผู้อยู่ใต้ปกครอง

จ็องส์ จาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ความคิดของนักปราชญ์สวิสผู้นี้ ได้เริ่มขึ้นในศตวรรษที่ 18 ซึ่งปรากฏในหนังสือชื่อ “The Social Contract” หนังสือเล่มนี้มีอิทธิพลมากในโลกปัจจุบัน Rousseau ยอมรับความคิดเห็นของ Locke ที่ว่ามนุษย์ในสภาพธรรมชาติอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติ และมนุษย์ได้มีเสรีภาพตามธรรมชาติ แต่มนุษย์นั้นได้ดำรงชีวิตอยู่จนกระทั่งถึงจุด ๆ หนึ่ง ที่ไม่อาจที่จะดำรงอยู่ในสภาพธรรมชาติอีกต่อไป มนุษย์ถูกบังคับให้รวมอยู่เป็นสังคม การรวมอยู่เป็นสังคมนั้นมนุษย์อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ทั่วไปของสังคม (general wills of the society) แทนที่มนุษย์จะมีเสรีภาพตามธรรมชาติดังแต่ก่อน มนุษย์กลับมีเสรีภาพทางสังคมเข้ามาแทนที่ general wills นี้ เป็นหลักการสำคัญของ Rousseau general wills มิใช่เป็นเจตนารมณ์ของสมาชิกแต่ละคนในสังคม แต่เป็นเจตนารมณ์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับความปรารถนาแห่งผลประโยชน์ร่วมกัน ความปรารถนาร่วมกันของประชาชนนี้เป็นสิ่งที่ไม่ผิดพลาดและเป็นอธิปไตย ถ้าบุคคลใดมีเจตนารมณ์ตรงกันข้ามกับ general wills เท่ากับมีเจตนารมณ์ในทางที่ผิด สังคมมีอำนาจที่จะบังคับให้มนุษย์ยอมรับเจตนารมณ์ทั่วไป และโดยวิธีนี้สังคมจะทำให้บุคคลนั้นได้มีเสรีภาพ เสรีภาพตามความหมายของ Rousseau ก็คือ การยินยอมปฏิบัติตาม general wills ของสังคม ความคิดของ Rousseau นั้นได้เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก บางคนก็กล่าวว่า Rousseau ได้ให้หลักการเกี่ยวกับความคิดประชาธิปไตย แต่บางคนก็เห็นว่า ความคิดของท่านผู้นี้มีแนวโน้มไปในทางสนับสนุนเผด็จการ ความยุ่งยากเกี่ยวกับทฤษฎีของ Rousseau ก็คือ general wills ซึ่งเราไม่สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน บางครั้งก็ดูเหมือนจะเป็นสิ่งซึ่งลึกลับ ซึ่ง Rousseau เองก็เพียงแต่อธิบายว่าทุกสังคมก็มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องแท้จริงแน่นอนที่ทุกสังคมต้องเดินไปในทางนั้น แนวทางดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของ general wills เหมือนดังที่ Plato ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Republic ว่ากษัตริย์นักปราชญ์ (philosopher-king) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ดีนั้น ย่อมที่จะรู้ว่าอะไรที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและจะต้องปฏิบัติตามนั้น ข้อที่น่าเสียดายก็คือบุคคลธรรมดาไม่มีทางที่จะรู้ว่า การที่บุคคลหนึ่งอ้างว่าได้ปฏิบัติตาม general wills นั้น ถูกต้องหรือไม่เพียงไรทั้งนี้เพราะไม่มีมาตรฐานใดๆ ที่จะวัดหรือพิสูจน์ว่าสิ่งใดคือ general wills ที่แท้จริงของสังคมและ wills ของแต่ละคน ก็ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่ความเข้าใจหรือเข้าถึง general wills ของสังคมหรือรัฐได้

จากแนวความคิดของ Rousseau ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น ส่งผลถึงการที่ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง และการมอบอำนาจของประชาชนให้กับผู้แทน จะเป็นไปในลักษณะที่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นประชาชนคือเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ปกครองที่ขึ้นมาปกครองจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนจึงจะ เกิดความชอบธรรมของอำนาจ¹⁸

จากความคิดของนักปรัชญาร่วมสมัยนั้นมีหลักการร่วมกันคือ การที่ผู้ปกครองจะขึ้นมา มีอำนาจปกครองได้ รากฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งอำนาจ (power) อำนาจทางการปกครองของรัฐบาลต้องมีความ ชอบธรรม (legitimacy) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อ และความคิดเห็นเกี่ยวกับได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ทั้งนี้ ระดับของความชอบธรรมจะขึ้นอยู่กับ 2 ฝ่ายเป็นสำคัญ นั่นคือ ฝ่ายผู้ปกครองที่อ้างสิทธิในการปกครองและฝ่ายผู้ถูกปกครอง ผู้ที่ตัดสินใจว่าจะยอมรับ เชื่อฟังฝ่ายแรกหรือไม่ กล่าวคือ หากทั้งสองฝ่ายเชื่อมั่นร่วมกันในสิทธิอันชอบธรรมของการปกครองแล้ว เมื่อนั้นรัฐบาลย่อมที่จะมีความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ในด้านตรงกันข้าม หากฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายหมดความเชื่อมั่นดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายผู้ถูกปกครองไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นไปอย่างยุติธรรม หรือถูกทำนองครองธรรม ย่อมทำให้รัฐบาลลดหรือหมดความชอบธรรมลงไป¹⁹ อันนำไปสู่ภาวะไร้เสถียรภาพ จนกระทั่งสูญสิ้นอำนาจในการปกครองในที่สุด

ในแง่ของความชอบธรรมในการปกครอง จึงแตกต่างไปจากการปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเกิดจากการยึดหลักกฎหมาย ทว่าสิ่งหลังนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยให้เกิดสิ่งแรกขึ้นมา อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่ยึดหลักกฎหมายก็อาจขาดความชอบธรรมในการปกครอง หากผู้ถูกปกครองหมดความเชื่อมั่นดังกล่าวมาแล้ว²⁰

¹⁸ Jean Jacques Rousseau, The Social Contract, Book III (New York:Hafner Pub., 1965), pp. 50-55.

¹⁹ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 222. และ Dolf Sternberger, " legitimacy " International Encyclopedia of the Social Science, 1986, p.244; Carl J. Friedrich, Man and His Government : An Empirical Theory of Politics (New York : McGraw-Hill, 1963) ,p.234. อ้างถึงใน ทินพันธ์ นาคะตะ. " ความชอบธรรมในการปกครอง " การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ, หน้า 53-55.

²⁰ ทินพันธ์ นาคะตะ. การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ, หน้า 53.

ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาล จึงขึ้นอยู่กับ การสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครอง ของรัฐบาลเอง (legitimization) หนึ่งก็คือ สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกปกครองนั้นเอง กล่าวสำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้น กระบวนการสร้างความชอบธรรม หรือการยอมรับ จากประชาชนดังกล่าว จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำของผู้ปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ ถูกต้อง และเหมาะสมหาใช่เป็นการยอมรับเพราะเกรงกลัวการลงโทษ หรือการใช้อำนาจบังคับ ใด ๆ ไม่²¹

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

ความหมายของผู้นำทางการเมือง

โดยทั่วไปนักวิชาการจะถือว่า ผู้นำ (leaders) นั้น เป็นตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (persons) ส่วน “ ความเป็นผู้นำ ” นั้น เป็นสิ่งที่แสดงออกมา (actions) จากบุคคลหรือกลุ่ม บุคคลข้างต้นอย่างเป็นทางการ (process)²² ดังนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องความหมาย ของ “ ผู้นำ ” มักไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะโดยทั่วไปเรามักจะรู้ว่าใครเป็นผู้นำโดยพิจารณา จากตำแหน่ง (position) ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวในหน่วยต่าง ๆ ขององค์การทาง สังคม นับตั้งแต่ครอบครัวไปจนถึงรัฐบาล แต่ปัญหาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็น ผู้นำนั้นเป็นเรื่องที่ลำบากมาก นักวิชาการบางคนถึงกับกล่าวว่า “ ความเป็นผู้นำเป็นปรากฏ บนโลกที่สังเกตเห็นได้บ่อยมากที่สุด แต่เข้าใจได้น้อยที่สุด ” ดังนั้นเพื่อให้การทำความเข้าใจ เกี่ยวกับแนวความคิดผู้นำทางการเมืองมีความลุ่มลึก จึงสมควรที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความหมายของความเป็นผู้นำ เป็นพื้นฐานเสียก่อนพอสังเขป อย่างไรก็ตามการให้ความหมาย ของนักวิชาการท่านต่าง ๆ ก็มีอยู่มากมายพอ ๆ กับจำนวนทฤษฎีที่ใช้อธิบายความเป็นผู้นำ ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะสรุปความหมายของความเป็นผู้นำต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อ ให้เกิดแนวความคิดกว้าง ๆ ในการศึกษาไว้ 10 หมวดด้วยกันคือ²³

1.ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการกลุ่ม ความเป็นผู้นำเป็น ผลลัพธ์จากความเปลี่ยนแปลงและกิจกรรมของกลุ่ม

²¹ สุรวุฒิ บัดไชสง อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป.พิบูลสงคราม.. หน้า 11-12.

²² Edwin P.Hollander, Leadership Dynamics (New York : the Free Press, 1978), p.1-2, 16-17.

²³ Ibid. pp 16-17.

2. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นบุคลิกภาพ (personality) และผลกระทบจากสิ่งนี้ ความเป็นผู้นำเป็นการเชื่อมโยงภาพพจน์ ซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถจูงใจบุคคลอื่น ๆ ให้ทำหน้าที่ได้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

3. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นศิลปะการชี้นำ ความเป็นผู้นำเป็นการแสดงออกของอำนาจหรืออิทธิพล ซึ่งพยายามทำให้กลุ่มเป็นไปตามเจตนารมณ์ของตัวผู้นำ

4. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นการใช้อิทธิพล การเป็นผู้นำก่อให้เกิดผลกระทบกับพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามมีลักษณะของการตอบสนองต่อกันภายใต้ความสมัครใจ

5. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง เป็นพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ขณะที่เขาเข้าไปเกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกกิจกรรมของกลุ่ม

6. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการชักชวน ความเป็นผู้นำเป็นการบริหารคนโดยการจูงใจและสร้างความมุ่งมั่นปรารถนาโดยไม่ใช้การบังคับ

7. ความเป็นผู้นำในฐานะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างบุคคล ทั้งนี้อำนาจระหว่างบุคคลเป็นที่ยอมรับว่า เป็นผลลัพธ์จากการมีพลังอำนาจบังคับสูงสุด ซึ่งบุคคลหนึ่งสามารถบังคับอีกคนหนึ่งให้ลดการต่อต้านเท่าที่มากที่สุดลง ซึ่งบุคคลหลังนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้

8. ความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการบรรลุเป้าหมาย โดยที่ความเป็นผู้นำเป็นการกระทำให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม

9. ความเป็นผู้นำในฐานะการจำแนกบทบาท โดยที่ความเป็นผู้นำต้องการรวบรวมบทบาทต่าง ๆ ในกลุ่มเข้ามาไว้ด้วยกัน และอำนวยความสะดวกด้วยความพยายามที่จะบรรลุความสำเร็จที่ตั้งเป้าหมายไว้

10. ความเป็นผู้นำในฐานะของการมีความคิดริเริ่ม ความเป็นผู้นำเป็นผลลัพธ์จากการมีความริเริ่มสร้างสรรค์ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ในกลุ่ม (group interaction)

การให้ความหมายของความเป็นผู้นำข้างต้น ส่วนใหญ่จะมาจากบรรดานักวิชาการด้านจิตวิทยาและจิตวิทยาสังคม (social psychology) ทั้งนี้เนื่องจากความสนใจในเรื่องกระบวนการกลุ่ม (group process) และจิตวิทยาองค์การ (organizational psychology) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องผู้นำกลุ่มหรือองค์การอย่างมาก ดังนั้นจึงพบว่าในการให้ความหมายหรือนิยามส่วนใหญ่ในเรื่องความเป็นผู้นำ จึงมาจากนักวิชาการกลุ่มนี้เป็นส่วนใหญ่

เมื่อพิจารณาในเชิงรัฐศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของผู้นำทางการเมืองเป็นหลัก ส่วนใหญ่มีความลังเลที่จะนำความหมายความเป็นผู้นำของนักจิตวิทยามาใช้ เนื่องจากมีอยู่มากมายและแตกต่างกันไปในแง่มุมต่าง ๆ ตามจุดเน้นในการศึกษาของนักจิตวิทยาแต่ละคน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีความหมายของความเป็นผู้นำทางการเมืองใด ๆ เป็นที่ยอมรับ

ร่วมกันของนักรัฐศาสตร์ การเลือกใช้ความหมายของแนวความคิดดังกล่าว นักรัฐศาสตร์จะเลือกใช้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับประเด็นในการศึกษาของตนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น Edinger เสนอว่า “ ความเป็นผู้นำทางการเมือง ” ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของตำแหน่งหรือบทบาทก็ตาม ก็คือ “ ความสามารถของผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่จะต้องชี้นำพฤติกรรมรวมของกลุ่มไปในทิศทางที่ต้องการ ภายใต้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเชิงอำนาจหน้าที่ภายในชุมชนหนึ่ง ๆ ” ²⁴ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพของความเป็นผู้นำทางการเมืองชัดเจนขึ้น จะขอยกตัวอย่างการให้ความหมายของนักรัฐศาสตร์บางท่าน ซึ่งค่อนข้างแพร่หลายมาไว้พอสังเขปดังนี้

บทบาทความเป็นผู้นำทางการเมือง

ฮิวโก อี. รีดดิ้ง (Hugo E. Reading) ได้ให้ความหมายของบทบาทของผู้นำการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมที่ประชาชน หรือสมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าเป็นสิ่งที่ควรจะมีการแสดงออกของบุคคล ผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งทางชุมสังคมการเมือง เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้นำพรรคการเมือง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งนักปฏิวัติ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือตกลงให้มีการกระทำนั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ระบุไว้ชัดเจนหรือไม่ชัดเจนเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ในการปฏิบัติงานเพื่อชุมชนของสังคมการเมือง ²⁵

นอกจากนี้ โรเบิร์ต เอ. ดาล์ (Robert A. Dahl) ได้กล่าวถึงบทบาททางการเมืองว่า อาจจะเป็นการแสดงออกของตัวบุคคลผู้เป็นสมาชิกของระบบการเมือง หรือการปฏิบัติที่ทำหน้าที่สืบทอดกันมาของผู้มีหน้าที่ผูกพันกับตำแหน่งในระบบการเมือง ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นการปกครองของระบบนั้น ๆ เช่น ส.ส.มีหน้าที่ออกกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นฝ่ายปฏิบัติการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อแสดงออกถึงการใช้อำนาจปกครอง ²⁶ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบาททางการเมืองของผู้นำจะเป็นไปเช่นไรนั้นจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมหรือคุณค่า (values) ของคนในสังคมการเมืองนั้น นั่นหมายความว่าค่านิยมหรือคุณค่านี้เอง จะเป็นตัวกำหนดว่าผู้นำจะประสบผลสำเร็จในการใช้บทบาทของความเป็นผู้นำ ดังที่ มองแตร์ พาลมเมอร์ และ วิลเลียม ทอมป์สัน (Monte Palmer and William

²⁴ Lewis J.Edinger, "Political Science and Political Biography" *Journal of Politics* 3 (August 1964), p.653.

²⁵ Hugo E. Reading, *A Dictionary of the Social Science* (London : henley Boston, 1977), p.158.

²⁶ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1963), p.11.

Thompson)²⁷ ได้สรุปว่า ผู้นำจะประสบผลสำเร็จในการดำรงความเป็นผู้นำของตนไว้อย่างมั่นคงหรือไม่นั้น เกี่ยวพันเป็นอย่างยิ่งกับการดำรงความสัมพันธ์กับประชาชนให้ประชาชนเกิดความพร้อมใจยอมรับและเลือกให้เขาอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งจะนำไปสู่การมีสิทธิพิเศษเหนือคนส่วนใหญ่ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผู้นำ จึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะยืนยงแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษาสัญญาและความสามารถในการรักษาความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานระหว่างตนกับสื่อมวลชน
2. ความสามารถในการระดมมวลชน คือ การแสวงหาความสนับสนุนจากมวลชน
3. ความสามารถของมวลชนในการควบคุมการทำงานของผู้นำ กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งของผู้นำขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของมวลชน

จากความหมายของบทบาทความเป็นผู้นำที่กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างฐานตำแหน่ง (status) คุณค่า (values) และสังคมการเมือง ซึ่งหมายความว่า ถ้าบุคคลได้อยู่ในฐานะตำแหน่งที่ประชาชนในสังคมนี้ ไม่จำเป็นว่าต้องเป็นทางการเท่านั้น ในสังคมไทยฐานะตำแหน่งบางอย่าง เช่น พระภิกษุ ครู ก็เป็นที่ยอมรับเชื่อถือของคนในสังคม ดังนั้นเมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ามารับตำแหน่ง ก็มีบทบาทเป็นผู้นำ

ประเด็นในการศึกษาผู้นำทางการเมือง

แม้ว่าการศึกษาผู้นำทางการเมืองโดยตรง จะมีการศึกษากันน้อยมากในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1903-1963 ก็ตามแต่ถ้าพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่าในงานเขียนทางวิชาการในสาขาอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ จิตวิทยา และการบริหารเป็นต้นได้มีการศึกษาถึงผู้นำทางการเมืองแทรกอยู่เป็นบางส่วน อาทิ ในทางสังคมวิทยามีการศึกษาในแง่สังคมวิทยาการเมือง ซึ่งพยายามอธิบายผู้นำทางการเมืองในแง่मुखของชนชั้นนำทางการเมือง (Political Elities) โดยอธิบายว่า ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่ มักจะเป็นผู้ได้เปรียบทางสังคม กล่าวคือ มีสภาพภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เหนือกว่าคนทั่วไป ดังนั้น จึงจัดได้ว่าอยู่ในสถานะภาพที่ได้รับการจัดช่วงชั้นทางสังคมในฐานะ “ ชนชั้นนำ ” (Elites) และเมื่อพิจารณา

²⁷ Monte Palmer and William Thompson, The Comparative Analysis of Politics (Ithaca: F.E.Peacock Publishing, 1978), p.192.

ในแง่การเมือง ก็คือ “ ชนชั้นนำทางการเมือง ” ดังนั้น จะพบเสมอว่าผู้นำทางการเมืองมักจะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองด้วย *

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน

คำว่าผู้แทน โดยทั่วไปที่ใช้กันมี 4 ความหมายหลัก ๆ ที่แตกต่างกันซึ่งผู้แทน 3 แบบแรกที่จะกล่าวต่อไปนี้ มีความหมายทั้งทางการเมืองและไม่ใช่มติทางการเมือง แต่ในแบบที่ 4 หมายถึงทางการเมืองโดยตรง ดังนี้²⁸

1. ผู้แทน หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทน (agent or spokesman) คือ เป็นตัวแทนของนายจ้างหรือกลุ่มคนที่เขาเป็นตัวแทนนั้น ผู้แทนแบบนี้มีหน้าที่ปกป้องและนำเสนอผลประโยชน์ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยกลุ่มคนที่เขาเป็นตัวแทน ผู้แทนต้องทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงจะถือว่าเป็นตัวแทนที่ประสบความสำเร็จ อาจเรียกได้อีกอย่างว่าเป็น (delegated representation) นอกจากนี้การที่ผู้แทนได้ทำข้อตกลงใด ๆ ย่อมถือว่าเป็นการยินยอมหรือเป็นข้อตกลงของนายจ้างหรือกลุ่มคนที่เขาเป็นตัวแทนด้วย ตัวอย่างผู้แทนประเภทนี้คือ ผู้แทนขายสินค้า นักการทูต หรือทนายความที่ถูกแต่งตั้งให้ปกป้องผลประโยชน์ลูกความในการพิจารณาของศาลและในระบบการเมืองสมัยใหม่ผู้แทนที่เป็น (delegated) ก็คือ ผู้นำที่ทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้กับกลุ่มผลักดัน (pressure groups) นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ผู้แทนแบบนี้ อาจจะไม่จำเป็นต้องทำตามความต้องการ หรือคำสั่งของนายจ้างหรือของกลุ่มเสมอไป ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของแต่ละประเด็น นอกจากนี้ผู้แทนก็อาจจะมีข้อจำกัดทางด้านจรรยาบรรณและประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาด้วย ผู้แทนแบบนี้เห็นได้ชัดในเรื่องการทำหน้าที่หรือพฤติกรรมของผู้แทน ซึ่งแตกต่างไปจากผู้แทนประเภทที่ 2 ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. ผู้แทน หมายถึง เป็นการชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีคุณลักษณะ (characteristics) บางอย่างเหมือนกับชนชั้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นลักษณะความเหมือนกันทางกายภาพ (physical similarity) เป็นแบบอย่างของกลุ่มประชากร ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “ ผู้แทนตัวอย่าง ”

* การเชื่อมโยงแนวความคิดผู้นำทางการเมืองเข้ากับชนชั้นนำทางการเมือง ศึกษาได้จากผลงานการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน คือ Michels ซึ่งวิเคราะห์ผู้นำพรรคสังคมนิยมเยอรมัน ในต้นศตวรรษที่ 20, โปรดดู Robert Michels, Political Parties (Glencoe, Illinois : Free Press, 1958), pp.235-329.

²⁸ A.H.Birch, Representation (London : TheMacmillan PressLtd., 1972), pp.13-21. และผู้แต่งคนเดียวกันเรื่อง The Concepts and Theories of ModernDemocracy (Kent, Great Britain : Mackays of Chatham PLC, Chatham, 1933), pp.70-76.

(representativesample) ผู้แทนเป็นเหมือนกระจกเงา สะท้อนภาพคุณลักษณะของกลุ่มประชากร ผู้แทนแบบนี้อาจจะถูกมองว่าเป็นเสมือนไมโครโซม (microcosm) ของสังคมขนาดใหญ่ จึงเรียกได้อีกชื่อว่าเป็นตัวแทนแบบ (microcosmic representative) ผู้แทนแบบนี้จะบ่งบอกถึงคุณลักษณะของบุคคลเท่านั้น จะไม่บอกถึงหน้าที่หรือพฤติกรรมของผู้แทน

3. ผู้แทน หมายถึง การชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นเป็นสัญลักษณ์ซึ่งเป็นเอกลักษณ์หรือคุณสมบัติของชนชั้นนั้น ๆ (symbolize the identity or quality) เพื่อให้เกิดความระลึกถึงหรือทำหน้าที่เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึง กลุ่มคนทั้งหมดหรือประเภทของกลุ่มคนคือ เป็นผู้แทนของกลุ่มบุคคลในแง่ของสัญลักษณ์ เช่น สมเด็จพระราชินีอลิซาเบธ บางทีกล่าวไว้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของชาติอังกฤษ ผู้แทนแบบนี้ 3 นี้ไม่มีความสำคัญเท่าแบบที่ 1 และ 2 แต่ก็ไม่ควรละเลยหรือไม่ให้ความสนใจ เพราะผู้แทนแบบนี้มีความสำคัญยิ่งในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมาธิการให้อยู่ในตำแหน่งที่มีเกียรติ ซึ่งอาจจะไม่ก่อผลให้เกิดความแตกต่างด้านการกำหนดนโยบาย แต่สำคัญที่ว่าการแต่งตั้งนั้นเป็นสัญลักษณ์ของการยอมรับของสมาชิกกลุ่มทั้งหมดของชุมชนนั้นนั่นเอง

4. ผู้แทนทางการเมือง (political representation) หมายถึงบุคคลที่เป็นไปตามประเพณีหรือกฎหมาย ให้มีสถานะหรือบทบาทเป็นผู้แทนภายในระบบการเมือง ผู้แทนทางการเมือง จึงหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา (elected representative) คือ ผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยเฉพาะเข้ามาดำรงบทบาทผู้แทน สมาชิกสภาจึงเป็นผู้มีอำนาจอันชอบธรรมที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจนั้น และจะยังคงเป็นผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ว่าผู้แทนจะประพฤติดนในรัฐสภาอย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ผู้แทนอย่างน้อยที่สุดก็จะให้ความสนใจต่อผลประโยชน์ความคิดของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน แต่ขณะเดียวกันก็รู้สึกตนว่ามีอิสระในการตัดสินใจอย่างอิสระว่า สิ่งใดจะเป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ที่สุดต่อพรรคหรือประเทศชาติของตน

หน้าที่ของผู้แทนราษฎร

A.H.Birch กล่าวถึงหน้าที่อย่างกว้าง ๆ ของการเป็นผู้แทนทางการเมืองหรือผู้แทนราษฎร (functions of representation) ไว้ 3 ประการ คือ²⁹

1. การควบคุมโดยประชาชน (popular control) คือ การที่ประชาชนสามารถควบคุมรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง ในส่วนนี้แยกเป็นการทำหน้าที่เฉพาะด้านได้ 3 หน้าที่ คือ

²⁹ *ibid.*, pp.106-123.

1.1 การตอบสนอง (responsiveness) ผู้ที่ทำหน้าที่การตัดสินใจต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์และมติมหาชน

1.2 ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน (accountability) ในระบบต้องมีวิธีที่จะควบคุมผู้นำทางการเมือง ให้รับผิดชอบต่อการกระทำของตน

1.3 การเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ (peaceful change) ในระบบให้มีกลไกในการเปลี่ยนแปลงแทนที่กลุ่มผู้นำหนึ่ง ๆ โดยไม่มีความรุนแรง

การควบคุมโดยประชาชน เป็นส่วนที่สำคัญยิ่งในระบบประชาธิปไตยเสรีดังที่ Mayo กล่าวว่า “ ...ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหมายถึง ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ” ในเรื่องการควบคุมนั้นมีหลายกลุ่มแนวคิดที่แสดงความคิดเห็นแตกต่างกันไปว่าควรจะควบคุมอย่างไร เมื่อไร กล่าวคือ กลุ่มแรกมองว่าการควบคุมสามารถกระทำได้ก่อนล่วงหน้าโดยการสร้างแรงกดดัน บอกให้ผู้แทนกระทำตามคำถามที่ว่า ผู้แทนควรคำนึงถึงความรู้สึกต้องการ (felt wants) หรือความต้องการที่จำเป็นจริง ๆ (needs) ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งโดยหน้าที่แล้วผู้แทนราษฎรต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ระยะยาวที่จะได้รับ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ด้วย กลุ่มที่สองมองว่าการควบคุมโดยประชาชนสามารถกระทำได้ในกาเลือกตั้งครั้งต่อไป นั้นหมายถึงว่าเป็นการควบคุมโดยดูจากการทำงานของผู้แทน และกลุ่มที่สาม โดยเฉพาะ Joseph Schumpeter กล่าวว่า การควบคุมโดยประชาชนเป็นกระบวนการของระบบประชาธิปไตย คือในระบบที่มีการเลือกตั้งแข่งขัน ประชาชนสามารถควบคุมโดยการที่ประชาชนสามารถเลือกกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่แข่งขันกันนั้นคือ บุคคลจะได้อำนาจจากการต่อสู้แข่งขัน เพื่อให้ได้ซึ่งการลงคะแนนเสียงของประชาชน

นอกจากนี้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เกี่ยวกับความต้องการของประชาชนนั้น ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่าความต้องการนั้น เป็นการแสดงถึงความคิดเห็นหรือผลประโยชน์เป็นเรื่องส่วนตัวหรือของกลุ่ม และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือเพื่อประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นหลัก

2. ความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบตามหน้าที่ (leadership and responsibility) ซึ่งแยกเป็นการทำหน้าที่เฉพาะด้านเป็น 2 หน้าที่ คือ

2.1 ความเป็นผู้นำ (leadership) มีการสรรหาผู้นำทางการเมืองและต้องระดมสร้างเสียงสนับสนุนแก่ผู้นำด้วย

2.2 ความรับผิดชอบ (responsibility) มีการกระตุ้นให้ผู้นำทางการเมืองดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติในระยะยาว ขณะเดียวกันก็ดำเนินงานกับแรงกดดันที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นอกจากจะทำหน้าที่แสดงออกสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนแล้ว ยังต้องให้มีการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นร่วมกันด้วย การตัดสินใจของผู้นำบางครั้งอาจจะไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชน ซึ่งอาจจะทำให้ต้องพ่ายแพ้ต่อการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป แต่นั่นคือคุณค่าของการทำงานอย่างมีความรับผิดชอบ การจะให้บรรลุผลสำเร็จของหน้าที่ผู้แทนในการตอบสนองและมีความรับผิดชอบ ก็ต้องมีการเจรจาผสมผสานความต้องการที่ผ่านมาจากผู้แทนท้องถิ่น และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ได้ความต้องการที่เป็นที่พึงพอใจซึ่งกันและกัน และสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม ระบบผู้แทนจึงทำหน้าที่เป็นทั้งช่องทางผ่านและเครื่องกรองข่าวสารด้วย

3. การบำรุงรักษาระบบ (system maintenance) มีการบำรุงรักษาระบบการเมืองและให้ระบบดำเนินงานไปได้อย่างราบรื่นด้วยเสียงสนับสนุนของประชาชน ซึ่งแยกเป็นการทำหน้าที่เฉพาะด้านเป็น 3 ด้านที่ คือ

3.1 สร้างความชอบธรรม (legitimization)

3.2 สร้างความพึงพอใจ (consent) ให้มีช่องทางการสื่อสารที่รัฐบาลสามารถชักชวนให้เกิดความพอใจเห็นชอบกับนโยบายแต่ละเรื่อง

3.3 ผ่อนคลายแรงกดดัน (relief of pressure) ให้มีช่องทางแสดงออกของประชาชนที่มีความคับข้องใจ และชักชวนให้ฝ่ายที่คิดปฏิวัติวางอาวุธโดยชักนำให้มีกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ปัจจุบัน วิธีที่จะสร้างความชอบธรรมให้เกิดกับรัฐบาล คือการเลือกตั้งถือเสียงข้างมากของประชาชนเป็นหลัก พรรคการเมืองที่ชนะได้เสียงข้างมากจะได้รับอำนาจชอบธรรมในการปกครอง แต่อย่างไรก็ตามต้องมีการสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับประชาชน มีการปรึกษาหารือให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้นจึงต้องมีช่องทางการสื่อสารทางการเมืองแบบสองทาง คือ มีการเสนอนโยบายและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย วิธีการหนึ่งที่นิยมทำคือ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา ได้ปรึกษาหารือร่วมกัน

หน้าที่ของผู้แทนตามความหมายข้างต้น เป็นการกล่าวถึงหน้าที่และความสำคัญของผู้แทนที่มีต่อระบบทางการเมือง กล่าวคือผู้แทนทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองที่ชอบธรรมต้องมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ และมีความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้กระทำไปแล้ว และการ

ตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ต้องให้เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวม และสอดคล้องความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ กมล สมวิเชียร กล่าวถึงหน้าที่ของผู้แทน 4 ประการ คือ³⁰

1. เป็นผู้ออกกฎหมาย ใช้ในประเทศหรือในเขตใดเขตหนึ่ง
2. เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และตามแนวนโยบายที่แถลงไว้เพื่อให้รัฐบาลกระทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน
3. เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนโดยเป็นผู้นำปัญหา ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนมาแจ้งให้รัฐบาลทราบ ขณะเดียวกันก็นำข่าวสารที่จำเป็น เช่น กฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐไปแจ้งอธิบายให้ประชาชนทราบ
4. เป็นผู้บริหารประเทศ ในระบบรัฐสภาซึ่งเรียกว่า Parliamentary System ผู้แทนราษฎรที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภา จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศและจะดำรงตำแหน่งอยู่จนกว่าจะลาออก หรือยุบตัวเอง หรือสูญเสียความเป็นเสียงข้างมากในสภาหรือการที่ระบุไว้ในโครงการของพรรค

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นส่วนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบสังคม โดยทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารงานประเทศ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งนี้ทำหน้าที่ในการเป็นฝ่ายค้าน เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้กระทำลงไปว่าถูกต้องตรงตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงมาหรือไม่ประการใด และในขั้นตอนการดำเนินงานนั้นได้มีการประพฤติมีชอบที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ประการใด ถ้ามีการตรวจสอบเจอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน รัฐบาลก็ต้องออกมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ประชาชนได้รับทราบ ถ้าหากไม่สามารถตอบคำถามให้กับประชาชนได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องตัดสินใจหาทางออก ส่วนมากจะเป็นการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง

แนวความคิดถ่วงดุลย์อำนาจ (Theory of Check and Balances)

แนวความคิดเรื่องการถ่วงดุลย์อำนาจเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้น ตั้งแต่สมัยต้นศตวรรษที่ 19 มาแล้วว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีนั้น ต้องแบ่งกลุ่มผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่รัฐสภา ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาล

³⁰ กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), หน้า 74-75.

นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยังเชื่อกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดี สามารถให้แต่ละหน่วยอำนาจ ปฏิบัติหน้าที่ของตนไปด้วยดี โดยสามารถรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ให้มากที่สุดนั้น แต่ละหน่วยอำนาจดังกล่าว จะต้องคอยควบคุมซึ่งกันและกัน (check & balance) ซึ่งเป็นไปตามความคิดของ มองเตสกีเออ³¹ ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญไว้ดังนี้³²

รัฐบาลที่ดี คือรัฐบาลสายกลาง (moderated government) การที่จะให้รัฐบาลดำเนินการปกครองสายกลาง และพิทักษ์เสรีภาพ จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจอริปไตย (checks and balances) โดยให้มีการกระจายการใช้อำนาจในหลายองค์กร และจะต้องใช้อำนาจยับยั้งอำนาจด้วยกันหมายถึงว่า อำนาจเท่านั้นที่จะสามารถหยุดยั้งอำนาจด้วยกันได้และจะช่วยให้การใช้อำนาจไม่เป็นไปในลักษณะเผด็จการ อำนาจอริปไตยซึ่งสามารถแยกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ บริหาร, นิติบัญญัติ, และ ตุลาการ มองเตสกีเออ แนะนำว่าควรกระจายอำนาจดังนี้

อำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์ กษัตริย์จะมีพวกขุนนางเป็นผู้ช่วยบริหารงานมองเตสกีเออ เห็นว่ากลุ่มขุนนางเป็นสถาบันตัวกลางที่จะเชิดชูสนับสนุนระบบกษัตริย์ได้ดีที่สุดและเป็นหลักประกันที่ดีของเสรีภาพด้วย โดยกล่าวว่า “ ถ้าไม่มีกษัตริย์ ก็ไม่มีขุนนาง ถ้าไม่มีขุนนางก็ไม่มีกษัตริย์ แต่จะมีผู้เผด็จการ ” อำนาจนิติบัญญัติ ควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชน (aristocrats) เป็นผู้ใช้ผ่านทางสถาบันรัฐสภา มองเตสกีเออเชื่อถือในระบบผู้แทน เขาเชื่อว่าราษฎรทั่วไปแม้จะไม่สามารถทำหน้าที่นี้เองได้ดีทุกคน แต่ทุกคนมีความสามารถที่จะเลือกผู้ที่ทำหน้าที่นี้ดีได้ อย่างไรก็ตามสภาควรมี 2 ประเภท คือ สภาสูงหรือสภาอภิชน ซึ่งสมาชิกประกอบ ด้วยผู้แทนของกลุ่มอภิชนโดยเฉพาะ และสภาล่างหรือสภาประชาชน ซึ่งสมาชิกได้แก่ผู้แทนของราษฎรโดยทั่วไป สมาชิกของสภาสูงจะไม่ใช้การเลือกตั้ง แต่เป็นการสืบทายาท ส่วนสภาล่างใช้การเลือกตั้งสมาชิกเข้าสู่สภา การที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองประเภท มองเตสกีเออ เห็นว่าเป็นการสมควรทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่า ทั้งสองกลุ่มมีดุลย์ถ่วงซึ่งกันและกัน จะทำให้ไม่มีการออกกฎหมายเพื่อกดขี่ราษฎร หรือ เสียหายแต่ผลประโยชน์อันชอบธรรมของชนชั้นสูง อำนาจของสภาสูงในเรื่องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตน ควรจำกัดอยู่เฉพาะการคัดค้านกฎหมายที่สภาล่างเสนอมาเท่านั้น ส่วนอำนาจตุลาการ อันเป็นเรื่องการใช้อำนาจในการวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ มองเตสกีเออ เห็นว่าควรให้คนเกรงกลัวในเรื่องอำนาจของสถาบันไม่ใช่ตัวบุคคลที่ใช้อำนาจนั้น เพราะฉะนั้น เขาจึงเสนอว่าองค์กรตุลาการจึงไม่ควรเป็น

³¹ เขียน ชีววิทย์. สถาปนิกผู้สร้างทฤษฎีการเมืองตะวันตก (กรุงเทพมหานคร : เจริญการพิมพ์, 2532), หน้า 121-128.

³² George H Sabine.A History of Political Theory. (New York : Holt, Rinehart, and Winston, Inc.,1961) อ้างใน สุขุม นวลสกุล ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย, หน้า 38-47

องค์กรประจำ แต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาคดีเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะตุลาการจะคัดเลือกจากสมาชิกสภา ในคดีที่คู่กรณีเป็นประชาชนก็คัดเลือกจากสภาล่าง สำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นสูง ต้องใช้คณะตุลาการที่มาจากชนชั้นสูงหรือเหล่าอภิชนเท่านั้น เพื่อประกันความยุติธรรม นอกจากนี้คณะตุลาการที่ประกอบด้วยผู้แทนเหล่าอภิชนนี้จะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย เพื่อจะคอยพิทักษ์ดูแลและตรวจสอบการวินิจฉัยของคณะตุลาการธรรมดาซึ่งอาจผิดพลาดได้

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกีเออ มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดดังที่ปราชญ์รุ่นหลังบางคนได้ตีความไว้ มองเตสกีเออ เพียงแต่กล่าวยืนยันว่า อำนาจบริหาร, นิติบัญญัติ และตุลาการ จะต้องไม่ตกอยู่ในบุคคลหรือสถาบันใดเพียงสถาบันเดียว จากแนวความคิดของมองเตสกีเออ ที่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ และการปกครองของสหรัฐอเมริกาตลอดมา นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่าการที่ให้แต่ละหน่วยอำนาจควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยอำนาจอื่นนั้น จะทำให้เกิดดุลย์อำนาจขึ้น ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาถึงหน่วยอำนาจเพียง 2 หน่วย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เท่านั้น โดยให้หน่วยอำนาจตุลาการเป็นหน่วยอำนาจอิสระตั้งตนอยู่ต่างหาก คอยให้ความยุติธรรมทั้งแก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐบาล

ดุลย์อำนาจในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาความเชื่อดังกล่าวข้างต้น ที่ว่าการปกครองประเทศเป็นประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมีการมีดุลย์อำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ความเชื่อดังกล่าวนี้น่าจะมีรากฐานอยู่บนความจริง เพราะเมื่อแต่ละหน่วยอำนาจสามารถควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยอำนาจอื่น ๆ แล้ว โอกาสที่ประชาชนจะถูกละเมิดอำนาจ หรือได้รับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็จะลดน้อยลง แต่ปัญหาในที่นี้ก็คือเราจะรักษาดุลย์อำนาจดังกล่าวนี้ให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ จากตัวอย่างซึ่งจะชี้ให้เห็นในภายหลังได้แสดงให้เห็นว่า ในการปกครองระบบใดก็ตามตามดุลย์อำนาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ รัฐที่จะมีดุลย์อำนาจโดยสมบูรณ์นั้น ก็เห็นจะมีเพียง (ideal state) ในความนึกคิดของนักรัฐศาสตร์เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความจริงที่ว่าในการปกครองประเทศนั้น โดยทั่วไปมักจะมีหน่วยอำนาจหนึ่งมีอิทธิพลเหนือหน่วยอำนาจอื่นไม่มากนักน้อย ไม่มีระบบการปกครองใดที่จะสามารถกำหนดให้หน่วยอำนาจของรัฐแต่ละหน่วย มีอำนาจเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกันได้เลย ไม่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือไม่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารคือขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภามีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหาร คือ ขณะใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รัฐสภามีบทบาทครอบงำฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสมจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมีอิทธิพลเหนือฝ่าย

บริหาร แต่เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ก็สามารถใช้อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้ และจะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำในการปกครอง สภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนเป็นปรากฏการณ์ปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปกครองประเทศนั้น การสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด จะกล่าวได้ว่า ไม่เคยปรากฏว่ามีดุลยภาพจริง ๆ ในการปกครองประเทศเลย เพราะต้องมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้นำในการปกครองประเทศและใช้อำนาจครอบงำหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเช่นนี้ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยหลายประการรวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีในการปกครองประเทศนั้น ๆ และบุคลิกส่วนตัวของผู้นำในหน่วยงานแต่ละหน่วยด้วย³³

ในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งตามความมุ่งหมายนั้น ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายในการปกครองประเทศโดยถือหลักที่ว่า ผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่รู้ความต้องการของประชาชน เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายการปกครองประเทศ และควบคุมการดำเนินงานนโยบายนั้น แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารสามารถจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้ก็เพราะ ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบตะวันตก จะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติคณะรัฐมนตรีก็มักจะมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง และโดยที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศ มิได้ห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารนั้นก็อาจมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยในขณะเดียวกัน และโดยปกติกฎหมายสำคัญก็มักจะมาจากการริเริ่มของคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่รู้ปัญหา และความต้องการของประเทศ เนื่องจากทำหน้าที่บริหารงานอยู่เป็นประจำในทำนองเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทควบคุมการบริหารงาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอยู่เสมอ เช่น โดยระบบคณะกรรมการประจำสภาชุดต่าง ๆ เป็นต้น ตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกาในระบบการปกครองแบบ presidential system³⁴ ก็เช่นกัน มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็เลือกตั้งบุคคลหนึ่งขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย

³³ กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย, (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 41.

³⁴ วิริยา ชินวรรณโณ, "การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา" ในเอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 46-50.

บริหารจึงเป็นอิสระจากกัน ทั้งในแง่ของกฎหมายและที่มา แต่ละฝ่ายถือว่าได้รับเลือกจากประชาชนโดยทฤษฎีที่ว่าเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ แต่ละฝ่ายถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน จึงไม่มีฝ่ายใดยอมตกอยู่ใต้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยอำนาจไว้โดยชัดเจนว่า หน่วยอำนาจใดมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่แค่ไหน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เชื่อในคำกล่าวที่ว่า " อำนาจทั้งหลายมักจะหาทางขยายตัวออกไปเสมอ " ดังนั้นจึงตั้งใจที่จะไม่ยอมให้คน ๆ เดียว หรือองค์กรของรัฐบาลแห่งเดียวกัน มีอำนาจเด็ดขาดได้ จึงได้หาวิธีป้องกันมิให้หน่วยอำนาจใดขยายตัวออกไปโดยไม่มีขอบเขตโดยวิธีให้หน่วยอำนาจอื่น ๆ ทำหน้าที่หยุดยั้งอำนาจนั้น เช่น หากประธานาธิบดีมีท่าทีว่าจะพยายามสร้างอำนาจให้ตนเองมากขึ้นแล้ว รัฐสภาและศาลสูง ก็จะหาทางยับยั้งทันที หรือ หากรัฐสภาเริ่มจะมีอำนาจเกินขอบเขต ประธานาธิบดีและศาลสูงก็จะร่วมกันเข้าขัดขวาง และหากศาลสูงมีท่าทีที่จะรวมอำนาจแล้ว ประธานาธิบดีและรัฐสภาก็จะหาทางป้องกันการกระทำดังกล่าว ในลักษณะนี้การปกครองของสหรัฐอเมริกา น่าจะมีดุลยอำนาจระหว่างหน่วยอำนาจทั้งสามมากกว่า ระบบการปกครองอื่น ๆ แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาปรากฏว่า ลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดหวังไว้นั้น ไม่เคยเกิดขึ้นเลย สภาพการณ์กลับเป็นว่า อำนาจมักจะเปลี่ยนมือจากหน่วยอำนาจหนึ่งไปยังอีกหน่วยอำนาจหนึ่งเสมอ หลายครั้งที่ดูเหมือนรัฐสภาเกือบจะมีอำนาจเหนือหน่วยอำนาจอื่น และอีกหลายครั้งเช่นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ซึ่งดูเหมือนว่า ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เผด็จการหรือน้อยก็ใกล้เคียงกับลักษณะความเป็นเผด็จการจนแทบจะแยกไม่ออก ดังนั้นปรากฏการณ์ปกติจึงปรากฏว่าแต่ละหน่วยอำนาจ จะปฏิบัติการในลักษณะที่ก้าวก่ายอำนาจของหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ เช่น สมาชิกรัฐสภา เมื่อได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนก็จะทำการสอบสวนคำร้องทุกข์นั้น และหาทางช่วยเหลือ ซึ่งพิจารณาแล้วการปฏิบัติเช่นนี้ ควรเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่า หรือ ในการแต่งตั้งข้าราชการบางตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี จะแต่งตั้งโดย " คำแนะนำ และยินยอม ของวุฒิสภา " นั้น ในระยะเวลาต่อมาที่เหลือเพียงคำยินยอมเท่านั้น ดังนั้นจากสภาพที่เห็นเช่นนี้ ดุลยอำนาจจึงยากที่จะเกิดขึ้น อันมีสาเหตุจากสภาพการปกครองปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้ที่กุมอำนาจในแต่ละระยะเวลาด้วย แต่โดยปกติในการปกครองระบบประธานาธิบดีนั้น อำนาจส่วนใหญ่มักจะตกอยู่กับฝ่ายบริหารเสมอ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าประธานาธิบดีเป็นตัวจักรกลที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการปกครองประเทศให้ดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด ถึงแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา จะพยายามดัดแปลงหลักการถ่วงดุลย์อำนาจของมองเตสกีเออมาใช้เป็นแบบแผนในการปกครองประเทศ แต่บางครั้งในการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ ก็ไม่สามารถกระทำได้ดีรูปแบบ เช่น ในภาวะสงคราม ประธานาธิบดีจะมีอำนาจสิทธิขาดในหลาย ๆ กรณี ซึ่งหลักการเดิมของ มองเตสกีเออ คำนึงถึงว่า ถ้าหากอำนาจทั้งสามมาอยู่แก่คนคนเดียว เสรีภาพของ

คนก็จะหมดไป เขาชี้ให้เห็นถึงอันตรายที่บุคคลคนเดียวกันเป็นทั้งผู้ออกกฎหมาย เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นผู้พิพากษา กล่าวโดยสรุปการแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองเป็นหลักการที่สามารถให้ประกันเสรีภาพของคนได้คือ จะเป็นเครื่องยับยั้งอำนาจของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับประชาชน รัฐบาลจะสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมไว้ได้ ในขณะที่เอกชนและกลุ่มชนก็จะมีเสรีภาพ

ในระบอบการปกครองของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน การบริหารงานของรัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะบริหารงานได้โดยอิสระจะต้องมีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้นมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะในระบอบรัฐสภาการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้ารัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้ตรงตามเจตน์จำนงค์ของประชาชน มีการบริหารงานที่โปร่งใสประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบการบริหารงานได้ รัฐบาลก็จะมีเสรีภาพทางการเมืองค่อนข้างสูง แต่ถ้ารัฐบาลบริหารงานไม่ถูกต้องโดยมีการทุจริตคอร์รัปชันก็จะทำให้รัฐบาลนั้นไม่สามารถที่จะปกครองประเทศต่อไปได้ ซึ่งรัฐบาลอาจมีวิถีทางของตัวเองในการตัดสินใจปัญหาหลายมาตรการ เช่นตัดสินใจลาออก หรือยุบสภาคืนอำนาจให้กับประชาชนเพื่อให้เลือกตั้งใหม่ หรือในอดีตอำนาจรัฐอาจถูกแทรกแซงจากระบบภายนอกเช่นการทำรัฐประหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นลักษณะการปกครองรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาช้านาน นับตั้งแต่สมัยกลาง หรือในสมัย medieval period ของยุโรป ก็ปรากฏให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐสภาในการปกครอง โดยที่รัฐสภาปรับตัวเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเมือง ซึ่งสามารถดำรงคงอยู่ได้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ประเทศไทยได้มีการปกครองที่เลียนแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (parliamentary system) เกือบตลอดมา ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จุดมุ่งหมายก็เพื่อให้มีการปกครองที่อาศัยรัฐสภาเป็นหลักในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะถือว่าเจตนารมณ์ของประชาชนนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่จากสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาจากอดีตถึงปัจจุบันนั้น การปกครองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง สถาบันรัฐธรรมนูญไม่สามารถเป็นหลักของการปกครองในรูปแบบนี้ได้อย่างแท้จริง การปกครองที่ผ่านมามีในอดีตนั้นได้อาศัยการปฏิวัติรัฐประหารเป็นแนวทางในการแก้ไข

ปัญหา รัฐสภาจึงมิได้ทำหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลอย่างแท้จริง บทบาทของรัฐสภาโดยเฉพาะ ฝ่ายค้านนั้นจึงมีความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ไปตามยุคสมัยแห่งการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป้าหมายสำคัญของพรรคการเมืองก็คือ การเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารจัดการตั้งรัฐบาล เพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กลไกและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะเข้ามาบริหารประเทศหรือรัฐบาลจะต้องมีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้างมากสนับสนุน หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และในกรณีไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งมีเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่ง พรรคที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารจำเป็นต้องมีโอกาสได้รับการคัดเลือกสูง อันเป็นผลให้พรรคของตนมีจำนวนที่นั่งในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือมากพอที่จะต่อรองเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม และสามารถต่อรองผลประโยชน์ในการเข้าร่วมรัฐบาลจากประโยชน์ทางการเมือง และเงื่อนไขในการจัดตั้งรัฐบาลดังกล่าวนี้ พรรคการเมืองจึงมักจะใช้วิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครที่มีอิทธิพล มีฐานะทางการเงิน มีทรัพยากรหรือปัจจัยที่สามารถเกื้อหนุนต่อการหาเสียงทั้งในเขตเลือกตั้งของผู้สมัครและของพรรคโดยรวมในการที่จะชนะการเลือกตั้ง

รัฐบาลผสม เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นทั้งในกลุ่มประเทศยุโรป ตะวันตก ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย และประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ รัฐบาลผสมเป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ ทั้งที่เป็นปัจจัยโดยตรงและโดยอ้อมที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง ในบรรดาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ระบบพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง อุดมการณ์ วัฒนธรรมทางการเมือง รวมทั้งลักษณะทางโครงสร้างของประชากรในประเทศนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อรัฐบาลผสมและความสำเร็จ หรือความเจริญยั่งยืนของรัฐบาลผสม

ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยทั่วไป มีความมุ่งหมายหลัก 2 ด้าน คือ ด้านที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการก่อรูปรัฐบาล หรือกระบวนการของการจัดตั้งรัฐบาลผสม กับความมุ่งหมายในด้านการเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพหรือความเจริญยั่งยืนของรัฐบาลผสม ในที่นี้แม้เป็นการศึกษาที่มีจุดเน้นในด้านกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ตาม แต่เป้าหมายแอบแฝงประการหนึ่งของการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็คือ การคำนึงถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางทฤษฎีนี้ จึงเสนอในจุดสำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านที่เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสม และด้านที่เกี่ยวกับความมีเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

แนวคิดการจัดตั้งรัฐบาลผสม

กลุ่มนักทฤษฎีเกี่ยวกับการตั้งรัฐบาลผสมได้เสนอแนวคิดไว้ในหลายมุมมองตามทัศนะที่แตกต่างกัน ในที่นี้จะเป็นการเสนอสาระสำคัญของทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสมตามแนวคิดของนักทฤษฎีแต่ละท่าน โดยในตอนท้ายจะได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะร่วมและลักษณะที่แตกต่าง รวมทั้งการประยุกต์แนวคิดดังกล่าวให้เข้ากับกรณีวิเคราะห์การเมืองไทย

1. แนวความคิดของ Robert Axelrod³⁵

แนวความคิดของอาเซลร็อค ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนววิเคราะห์ตามทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice theory) ซึ่งได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจากแนวคิดทฤษฎีขนาด (size theory) ที่กล่าวถึงลักษณะของการเข้าร่วมรัฐบาลผสมว่า เป็นผลมาจากการแบ่งปันผลประโยชน์และสิ่งตอบแทนในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมิให้มีการเฉลี่ยส่วนแบ่งของผลประโยชน์ให้มากเกินไปจนเกินกว่าที่จำเป็น

อาเซลร็อค ได้เสนอแนวความคิดเพิ่มเติม โดยการให้คุณค่าที่เพิ่มขึ้นกับทางเลือกในการตัดสินใจของพรรคการเมืองต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ หรือส่วนแบ่งผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งแนวทางเลือกดังกล่าว ได้แก่ ความสอดคล้องต้องกันของนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นโดยข้อตกลงระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เขาได้สรุปถึงความคาดหวังที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ยั่งยืน ดังนี้

1. มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก โดยประกอบด้วยพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงรวมกันแล้วได้รับชัยชนะในสภา
2. มีความสอดคล้องต้องกันนโยบาย โดยจะประกอบด้วยพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายใกล้เคียงกัน หรือแตกต่างกันอย่างน้อยที่สุด
3. เป็นรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองที่รวมกันอย่างเพียงพอที่จะมีคะแนนเสียงข้างมากในสภา โดยไม่มีพรรคการเมืองที่ไม่จำเป็นเกินเข้ามา

กล่าวโดยสรุปแนวความคิดของอาเซลร็อค เป็นแนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ตามหลักการแบ่งปันผลประโยชน์และสิ่งตอบแทนและแนวทางเลือกที่มีเหตุผลของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยมีข้อสมมติฐานอยู่ที่การคาดหวังในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ยั่งยืนซึ่งได้แก่ การจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค

³⁵ Robert Axelrod, Conflict of Interest (Chicago : Makham, 1982), pp.14-20.

2. แนวความคิดของ Lawrence C. Dodd³⁶

ดอดด์มีความเห็นว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมอยากที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลผสม เพื่อหวังที่จะได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย และบริหารประเทศซึ่งพรรคแต่ละพรรคจะพยายามคิดว่าจะผสมกันได้ก็แบบจึงจะมีเสียงข้างมากอย่างเพียงพอที่จะบริหารประเทศได้ และการผสมกันนั้นมีแบบใดบ้างที่บรรดาพรรคที่มาวมกันทุกพรรคจะได้รับความพึงพอใจ นั่นคือ ได้รับประโยชน์จากตำแหน่งรัฐมนตรีที่พึงปรารถนามากที่สุด ซึ่งหมายถึงว่าพรรคแต่ละพรรค จะพยายามรวมตัวกับพรรคอื่นจำนวนน้อยพรรคที่สุด ไม่ให้มีพรรคส่วนเกินที่จะมาแย่งตำแหน่งกัน ได้แก่ การจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ซึ่งจะมีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคต เช่นเดียวกับแนวความคิดแบบดั้งเดิมนั่นเอง

จากแนวความคิดพื้นฐานของสภาวะการเจรจาต่อรองที่มีอยู่ในสภา ดอดด์ได้นำมา กำหนดสถานภาพของส่วนผสมในรัฐบาลผสม ซึ่งถูกกำหนดโดยปัจจัย 2 ประการคือ ความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรอง และความแน่นอนของข่าวสาร

1. ความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรอง คือ ความเต็มใจของพรรคการเมืองที่จะร่วมกับ พรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล ทั้งจะต้องไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ

2. ความแน่นอนของข่าวสาร ซึ่งจะจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

ก. ข่าวสารที่สมบูรณ์ ได้แก่ การที่พรรคต่าง ๆ สามารถทราบว่ามีจำนวนคะแนน เสียงที่สนับสนุนและสามารถควบคุมได้เท่าไรในสภา และจะลงคะแนนเสียงกรณีใด และอย่างไร

ข. ข่าวสารที่ดีเลิศ หมายความว่า ในระหว่างที่กำลังเจรจาต่อรองกันนั้น พรรคทั้งสองต้องสามารถทราบความเคลื่อนไหวทั่วไปของจำนวนลูกพรรคด้วย

ดอดด์ กล่าวว่า ความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรองเป็นตัวกำหนดส่วนผสมในรัฐบาลผสม และความแน่นอนของข่าวสาร เป็นตัวกำหนดส่วนผสมว่าจะเป็นแบบไหน ซึ่งความสัมพันธ์ของ ทั้งสองปัจจัยพอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค จะเกิดขึ้นเมื่อพรรคต่าง ๆ มีความสมัครใจที่จะเจรจา จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งในระหว่างการเจรจาต่อรองกันนั้นไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และมี ข้อมูลหรือข่าวสารที่แน่นอนด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งได้แก่ การที่พรรคการเมืองทุกพรรคมีความ

³⁶ Lawrence C Dodd, " Party Coalitions in Multiparty Parliaments : A Game Theory Analysis," American Political Science Review 68 (September 1974) : pp. 1093-1117.

สมัครใจที่จะเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองอื่น ๆ โดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข หรือมีแต่เพียงเล็กน้อย และพรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถทราบและประเมินค่าข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับพื้นฐานของพรรค เช่น จำนวนคะแนนเสียง การควบคุมคะแนนเสียงที่สนับสนุน รวมตลอดถึงทราบความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

2. รัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น จะเกิดขึ้นเมื่อพรรคต่าง ๆ มีความสมัครใจที่จะเจรจาจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งในระหว่างการเจรจาต่อรองนั้นไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ไม่ทราบข้อมูลหรือข่าวสารที่แน่นอน ตลอดจนไม่แน่ใจถึงคะแนนเสียงที่จะได้รับความสนับสนุนจากพรรคอื่นหรือต่างพรรค ต่างก็ยังไม่มั่นใจหรือไว้วางใจที่จะมาร่วมรัฐบาล

3. รัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย จะเกิดขึ้นเมื่อพรรคต่าง ๆ จำเป็นต้องเจรจาต่อรองจัดตั้งรัฐบาลโดยไม่สมัครใจ และระหว่างการเจรจาต่อรองก็ไม่ทราบข้อมูลหรือข่าวสารที่แน่ชัดว่าจะมีอยู่อย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งได้แก่การที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ถูกบีบบังคับในระดับสูงต้องมาร่วมเจรจาหรือตกลงกับพรรคนั้นพรรคนี้นี้ แล้วจะทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่เต็มใจที่จะเจรจาต่อรองด้วย นอกจากนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ยังไม่สามารถทราบและประเมินค่าข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับพื้นฐานของพรรค รวมตลอดถึงไม่ทราบความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ดอตต์ ได้พิจารณาต่อไปถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยนำเอาความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรองและความหนาแน่นของข่าวสาร มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา และเพื่อที่จะให้เข้าใจถึงองค์ประกอบ 2 ประการนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เข้าได้นำปัจจัยที่เพิ่มขึ้นอีก 2 ประการมาประกอบการพิจารณา ได้แก่ ลักษณะพิเศษของระบบพรรค และระดับของความขัดแย้งระหว่างพรรค

ลักษณะพิเศษของระบบพรรค จำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

ก. ความแตกต่างระหว่างพรรคในสภา หมายถึง จำนวนและสัดส่วนของกำลังของพรรคในสภา กล่าวคือ ในสภาที่มีความแตกต่างระหว่างพรรคอยู่ในระดับสูง นั้นย่อมหมายความว่า มีพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภาหลายพรรค แต่ละพรรคนั้นมีจำนวนผู้แทนไล่เลี่ยกัน ซึ่งการที่มีความแตกต่างระหว่างพรรคอยู่ในระดับสูงนี้จะมีผลทำให้ความแน่นอนของข่าวสารทั้งในด้านความถูกต้อง (perfection) และความสมบูรณ์ (completeness) ลดลงด้วย

ข. เสถียรภาพของระบบพรรคในสภา ได้แก่ ความเหนียวแน่นของการควบคุมสมาชิก ลูกพรรคของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภา ซึ่งมีผลต่อความแน่นอนของข่าวสาร ทำให้สามารถ คาดคำนวณได้ถูกว่า แต่ละพรรคมีเสียงสนับสนุนอยู่เท่าไร และยังสามารถติดตามความ เคลื่อนไหวของกันและกันได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ระดับของความขัดแย้งระหว่างพรรค เป็นตัวกำหนดความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรองและ ประนีประนอมในผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ถ้าความขัดแย้งระหว่างพรรคอยู่ในระดับ ต่ำ พรรคทั้งหมดจะร่วมมือและเต็มใจประนีประนอมจัดตั้งรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามถ้าความ ขัดแย้งระหว่างพรรคอยู่ในระดับสูง พรรคบางพรรคก็อาจจะไม่ยินดีเจรจาประนีประนอมกับ พรรคอื่น ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการจัดตั้งรัฐบาล

สรุปแนวความคิดของ ดอดด์ ต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้น ในส่วนของแนวความคิด พื้นฐาน ดอดด์ มิได้มีความคิดแตกต่างจากนักทฤษฎีรัฐบาลผสมแบบดั้งเดิมแต่อย่างใด ทั้งใน ส่วนที่เกี่ยวกับสภาวะพื้นฐานในการเจรจาต่อรองของอรรถประโยชน์ต่าง ๆ และสถานภาพของ การจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคที่สามารถคำนวณถึงความยั่งยืนในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม ดอดด์ได้กล่าวถึงในรายละเอียดที่เพิ่มขึ้นในลักษณะของการผสมว่า จะมีการผสมกันในแบบใด และในแบบใดที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้รับความพึงพอใจสูงสุด นอกจากนี้ ดอดด์ ยังได้ กล่าวถึงไปถึงในรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพส่วนผสมของรัฐบาลผสม และการจัดตั้ง รัฐบาลผสมที่ยั่งยืนโดยการใช้ปัจจัยตัวแปรที่เป็นอิสระ 2 ตัว และไม่เป็นอิสระ 2 ตัว คือลักษณะ พิเศษของระบบพรรค กับ ระดับของความขัดแย้งระหว่างพรรค และความแน่นอนของข่าวสาร กับความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรอง

3. แนวความคิดของ อมร รักษาสัตย์³⁷

จากประสบการณ์การเมืองไทย อมร รักษาสัตย์ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการเข้า ร่วมเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยพิจารณาจากเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ ด้วยกัน คือ

³⁷ อมร รักษาสัตย์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2519), หน้า 11-19.

1. เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอุดมคติของพรรค คือ ได้มีโอกาสเข้าบริหารงาน หรือควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำ พร้อมกันนั้นก็ยังมีโอกาสออกกฎหมายและเป็นปากเสียงของประชาชนด้วย

2. เพื่อให้สามารถออกกฎหมายให้รัฐบาล และประชาชนปฏิบัติกรต่าง ๆ ตามนโยบายของพรรค

3. เพื่อเป็นปากเสียงรักษาผลประโยชน์ของพรรคและประชาชน

อมร รักษาสัตย์ กล่าวว่า ภายใต้เป้าหมายทั้ง 3 ประการนี้ เป้าหมายที่หนึ่งเป็นที่พึงปรารถนาที่สุด เป้าหมายที่สองและสามรองลงมาเป็นลำดับ ดังนั้นทุกพรรคการเมืองจึงต่างพยายามหาทางเข้าไปเป็นรัฐบาล แต่โดยที่มีพรรคการเมืองจำนวนมาก และไม่มีพรรคใดพรรคเดียวที่จะมีเสียงข้างมากในสภาได้ จึงต้องพยายามหาทางเข้าร่วมกับกับพรรคอื่น ๆ เว้นแต่พรรคที่มีนโยบายเด็ดเดี่ยว การเข้าร่วม หมายถึงการต่อรองโดยเอาเสียงในสภา (จำนวนที่นั่ง) ของพรรคนั้น ๆ รวมทั้งระเบียบวินัยที่พรรคนั้นจะบังคับให้ลูกพรรคออกคะแนนเสียงได้จริงตามที่พรรคสั่งมาเป็นเครื่องต่อรองเพื่อให้ได้จำนวนที่นั่งในคณะรัฐมนตรี และได้รับคำสัญญาว่ารัฐบาลผสมจะน่านโยบายของตนไปตราเป็นกฎหมาย และโอกาสที่จะเป็นปากเสียงของประชาชนเพื่อเป็นโอกาสที่จะใช้หาเสียงให้ดีขึ้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

อมร รักษาสัตย์ ได้นำเสนอต่อไปถึง สมมติฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ทำหน้าที่ได้โดยไม่ใช้ตัวแปรอิสระเลย ซึ่งมีหลักการที่คล้ายคลึงกับดอดด์ แต่แตกต่างกันในรายละเอียด คือ อมร รักษาสัตย์ ได้เสนอตัวแปรไม่อิสระทั้ง 4 ตัว ที่จะมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้แก่

1. พลังของพรรค คิดได้จากจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรโดยการใช้อัตราส่วนร้อยละมาเป็นฐานในการคำนวณเพียงอย่างเดียวก่อน ทั้งนี้เพราะยังไม่ทราบบทบาท และการวางตัวของวุฒิสมาชิก กรรมการของพรรค ผู้สนับสนุนพรรค และลูกพรรคทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

2. ความเห็นยืนแนของพรรค หรือเสถียรภาพของพรรคในความหมายของดอดด์ โดยการใช้ปัจจัยต่าง ๆ ในเบื้องต้นนี้ 5 ประการด้วยกันในการพิจารณา คือ ประวัติความเป็นมาและอุดมการณ์ของพรรค จำนวนสมาชิก และความผูกพันของสมาชิกต่อพรรคทั่วประเทศ วินัยของพรรค ภาวะผู้นำของพรรค ผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกในสภาและผู้นำคนสำคัญ และพื้นฐานแห่งอำนาจของพรรคต่อประชาชน

3. ความแตกต่างในนโยบายอันแท้จริงของพรรค โดยพิจารณาจากแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ แนวนโยบายทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม และแนวนโยบายทางการเมืองในลักษณะกว้าง ๆ ทั้งนี้เพราะประวัติการเมืองไทยเกี่ยวกับแนวนโยบายนั้น ยังมีความไม่แน่นอน และการตัดสินใจจากประกาศนโยบายอย่างเดี๋ยวก้อาจผิดพลาดได้ง่าย

4. เป้าหมายของพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง กับความปรารถนาที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้แก่ สภาวะการเจรจาต่อรองของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมรัฐบาลผสม 3 ประการ ดังได้กล่าวมาแล้ว คือ มีโอกาสเข้าบริหารประเทศ มีโอกาสตรากฎหมายตามแนวนโยบายของพรรคของตน และมีโอกาสเป็นปากเป็นเสียงรักษาผลประโยชน์ของลูกพรรคโดยมีเป้าหมายประการแรกเป็นที่พึงปรารถนาที่สุด

ความจริงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมของ อมร รักษาสัตย์ มีส่วนที่ใกล้เคียงกับแนวความคิดของ ดอดด์ เป็นอย่างยิ่ง ทั้งในลักษณะการนำเสนอ และการนำเอากฎเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์มาเป็นปัจจัยในการคิดค่าคะแนนต่อผลการจัดตั้ง อย่างไรก็ดี อมร รักษาสัตย์ได้ให้ตัวแปรในการนำเสนอที่ง่ายกว่าทั้งในแนวความคิดพื้นฐานต่อการเจรจาต่อรอง และในการจัดตั้งรัฐบาลผสม รวมทั้งได้นำเอาประสบการณ์จากความเข้าใจการเมืองไทยมาใช้ประกอบในการพิจารณาตัวแปรของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมนี้ และ อมร รักษาสัตย์ยังได้แยกส่วนของแนวความคิดระหว่างการจัดตั้งและความยั่งยืนออกจากกัน ทำให้มีลักษณะที่ใกล้เคียงต่อสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้น

4. แนวความคิดของ Eric C. Browne, John P. Frendreis and Dennis W. Gleiber³⁸

บราวน์และคณะ มีแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้งในส่วนที่ต่อเนื่อง และแตกต่างจากแนวความคิดของนักทฤษฎีรัฐบาลผสมทั้งหลาย โดยนักทฤษฎีรัฐบาลผสมส่วนใหญ่ มักเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ยั่งยืนเป็นพื้นฐาน บราวน์กับคณะกลับแยกประเด็นในการพิจารณาเบื้องต้นออกเป็น 2 กรณี คือ ส่วนของการจัดตั้งรัฐบาลประเด็นหนึ่ง และส่วนที่ต่อเนื่องจากภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลแล้วเป็นอีกประการหนึ่ง ในส่วนของการจัดตั้งรัฐบาลผสมในแนวความคิดพื้นฐานนั้น เริ่มแรกเขาได้กล่าวคล้ายคลึงกับแนวความคิดแบบดั้งเดิมในส่วนของการคาดคำนวณถึงประโยชน์ และการสูญเสียของพรรคการเมือง

³⁸ Eric C. Browne, John P. Frendreis, and Dennis W. Gleiber, " An Event Approach to the Problem of Cabinet Stability," Comparative Political Studies 17 (July 1984) : pp. 229-264.

เมืองต่าง ๆ นั้น เป็นการเสี่ยงต่อการลงทุนประการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเสี่ยงต่อเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ หรือความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ในสภาวะแวดล้อมทางการเมือง

ในขณะที่แนวความคิดแบบดั้งเดิม เน้นแนวทางในการพิจารณาที่รูปแบบและเงื่อนไขปัจจัยต่าง ๆ บรรวณกับคณะ ได้เสนอแนวทางในการอธิบายที่เพิ่มขึ้น โดยการชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการเจรจาต่อรอง เขาได้นำเสนอถึงบทบาทของหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ซึ่งได้รับการคาดหวังว่าจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเมื่อรัฐบาลผสมได้รับการจัดตั้งขึ้น ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากนี้จะได้คัดค้านจนถึง "สูตร" ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างมาก ในสูตรนี้จะเป็นการกำหนดการร่วมมือกับพรรคการเมืองบางพรรค การพิจารณาตัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งออกไป และในบางครั้งก็เป็นผลมาจากการตกลงอย่างไม่เป็นทางการก่อนหน้านั้นแล้ว สูตรดังกล่าวที่ประกอบด้วยข้อเสนอที่เป็นเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองจะได้รับการพิจารณา และต่อรองในลักษณะที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้อยู่ภายใต้ทางเลือกแห่งการตัดสินใจของพรรคการเมืองต่าง ๆ ต่อสูตรที่ได้รับการเสนอโดยพรรคการเมืองเสียงข้างมากนั้น และหากข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับจากทุกพรรค การจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างมากก็เกิดขึ้นโดยอยู่ภายใต้พื้นฐานของกฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่หากมีการปฏิเสธไม่ยอมรับร่วมในสูตรการจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการปฏิเสธโดยพรรคการเมืองส่วนเกินรัฐบาลผสมเสียงข้างมากก็ยังคงได้รับการจัดตั้งขึ้น แต่ถ้าเป็นการปฏิเสธโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรคที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างมาก การจัดตั้งรัฐบาลก็ล้มเหลว หัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากจึงจำเป็นต้องคำนวณหาสูตรในการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นใหม่ โดยอาจจะเชิญพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าร่วมรัฐบาล หรือพิจารณาข้อเสนอของตนเองใหม่อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงทำการเปิดเจรจากับพรรคการเมืองต่าง ๆ ขึ้นใหม่ แต่ถ้าหากสูตรดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการยอมรับและยังไม่มีสูตรใด ๆ ที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างมากที่เพียงพอได้ การร่วมกับพรรคการเมืองบางพรรคที่สามารถตกลงกันได้เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยก็จะเกิดขึ้น และในที่สุดรัฐบาลนั้น ๆ ก็อาจจะเลือกทางออกโดยการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้ง เพื่อการกำหนดสูตรแห่งการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบใหม่ต่อไป

นอกจากนี้ บรรวณและคณะ ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎของการแบ่งปันผลได้และผลเสีย ในระหว่างการเจรจาต่อรองของการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยเขาได้ใช้หลักเกณฑ์ของการเข้าร่วมรัฐบาลผสมในลักษณะของการรักษาสถานภาพ เพื่อให้เกิดการยอมรับในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และการคาดคำนวณถึงความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ในอนาคตต่อการจัดตั้งรัฐบาล เขากล่าวว่าในการแบ่งปันผลประโยชน์ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลนั้น

เป็นที่แน่นอนว่า จะต้องมีการเมืองบางพรรคได้รับประโยชน์มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่น ในเรื่องของนโยบาย ในขณะที่บางพรรคก็มีข้อจำกัดมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก ซึ่งในกรณีแรกได้แก่ จำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมีในสภา สำหรับในกรณีที่สองก็ได้แก่ การตอบสนองต่อผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนในการเลือกตั้ง และผลจากทั้งสองกรณีทำให้เกิดกฎของการแบ่งสรรอย่างยุติธรรมขึ้น เช่นในกรณีแรกอาจเป็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ตามสัดส่วน ในกรณีหลังก็เป็นการยอมรับในข้อจำกัดเฉพาะของผลประโยชน์นั้น ๆ

กลางโดยสรุป การนำเสนอแนวความคิดของบราวน์และคณะ ก็เพื่อให้เป็นแนวความคิดเสริมต่อสภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งข้อเสนอของเขามีลักษณะที่แตกต่างจากแนวความคิดของนักทฤษฎีรัฐบาลผสม ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลผสมกับความยั่งยืนของรัฐบาลผสมนั้น ๆ โดยเขาได้แยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน เช่นเดียวกับของ อมร รักษาสัตย์ และยังได้อธิบายถึงมูลเหตุแห่งการแยกพิจารณานั้น อย่างมีหลักเกณฑ์ ในขณะที่ อมร รักษาสัตย์ ไม่ได้กล่าวถึงไว้เลย นอกจากนี้เขายังได้เสริมถึงลักษณะของสภาวะการเจรจาต่อรองที่ละเอียดยิ่งขึ้น โดยใช้การอธิบายในลักษณะของกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งได้แก่ หลักการของกฎของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กฎของการแบ่งสรรประโยชน์อย่างยุติธรรม และบทบาทของหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากต่อ " สูตร " ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในขณะที่แนวความคิดแบบดั้งเดิมก่อนหน้านี้มักเน้นที่ปัจจัยหรือรูปแบบ รวมทั้งตัวแปรต่าง ๆ มากกว่าในลักษณะของกระบวนการเช่นนี้ แนวความคิดนี้จึงนับว่า เป็นแนวทางที่จะช่วยชดเชยข้อบกพร่องของการอธิบายถึงสภาวะของการเจรจาต่อรองได้อย่างละเอียดและเข้าใจลึกซึ้งยิ่งขึ้น

5. แนวความคิดของ Gregory M. Luebbert³⁹

เช่นเดียวกับแนวความคิดของบราวน์และคณะ แนวความคิดของเลิมเบิร์ตเป็นแนวความคิดเสริม ในลักษณะของสภาวะของการเจรจาต่อรองต่อผลของสถานภาพของขนาดและรูปแบบของรัฐบาลผสม โดยเลิมเบิร์ตได้ใช้หลักเกณฑ์ของข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขที่สืบเนื่องมาจากความแตกต่างกันในนโยบายระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และความปรารถนาของผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่มุ่งต่อนโยบายและวัตถุประสงค์ของพรรค (เพื่อรักษาสถานภาพของตนเองภายในพรรค) ซึ่งเขาได้จำแนกรูปแบบของรัฐบาลผสมในระบบที่มีการแข่งขันออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

³⁹ Luebbert, " A Theory of Government Formation.", pp. 142.

1. ระบบแข่งขันแบบครอบงำ ซึ่งเป็นระบบที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองน้อย ประกอบกับบทบาทของพรรคการเมืองเสียงข้างมากสามารถที่จะครอบงำ หรือมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองอื่น ๆ ในการเจรจาต่อรองได้ ในระบบนี้ผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมาก จึงมักเลือกแนวทางที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ทั้งนี้เพราะนอกจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากจะได้เปรียบในด้านนโยบาย โดยสามารถนำนโยบายของพรรคส่วนใหญ่มาเป็นนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังไม่ต้องพะวักพะวนต่อการคุกคาม หรือข้อชี้แจงจากพรรคการเมืองอื่นร่วมรัฐบาลอีกด้วย กล่าวคือ ระบบการแข่งขันแบบครอบงำนี้ การจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ยังเป็นการประกันความปลอดภัยต่อความยั่งยืนของรัฐบาล และต่อผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมาก เนื่องจากในปัญหาต่อเหตุการณ์เดียวกันนั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสองพรรคแยกตัวออกไปพร้อมกัน

2. ระบบการแข่งขันแบบไม่ครอบงำ ซึ่งเป็นระบบที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองมาก จึงเป็นผลทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากจำเป็นต้องเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน โดยจะพยายามแสวงหาพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสอดคล้องต้องกันที่สุด แต่เนื่องจากอุปสรรคในการเจรจาต่อรอง และพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไม่ต้องการให้มีการตกลงกันในหลักการกว้าง ๆ การจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบนี้ จึงเกิดขึ้นในลักษณะรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคที่เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองที่น้อยที่สุดในการร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม กล่าวคือ หากเป็นไปได้ก็จะรวมกันเพียง 2 พรรคเท่านั้น ทั้งนี้โดยพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลจะตกลงกันในหลักการอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถร่วมหัวจมท้ายในการร่วมบริหารประเทศต่อไปได้

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของ ชูชาติ น้อยคนดี⁴⁰ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยศึกษาในกรณีของการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2526 - พ.ศ.2529 พบว่าการควบคุมคณะรัฐมนตรีในเวทีของสภาผู้แทนราษฎร นับตั้งแต่การควบคุมทางด้านนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา, การควบคุมด้วยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด, การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ

⁴⁰ ชูชาติ น้อยคนดี (ร.ด.ท.), ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ.2526 - 2529), วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

ลงมติไม่ไว้วางใจ, และการควบคุมโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามนั้น เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยมาก ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การศึกษาของ **สุทัศน์ ชมดี**⁴¹ ถึงบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป ซึ่งให้เห็นว่ารัฐสภาไทยนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งมีหลายประการ คือ

1. การรับรองนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ
2. การอนุมัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณแผ่นดิน
3. การตั้งกระทู้ถาม
4. การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งไม่ลงมติและลงมติ

ในกระบวนการควบคุมดังกล่าวนี้ การเปิดอภิปรายทั่วไปนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง เพราะว่าถ้าหากเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาเห็นว่า มีความสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถาม ก็ร่วมกันเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น เพื่อให้รัฐบาลตอบชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและเหตุผลในนโยบายการบริหารประเทศ แต่ถ้าหากมีเรื่องใดที่รัฐบาลไม่สามารถจะแถลงให้เป็นที่น่าพอใจแก่สมาชิก สมาชิกรัฐสภาอาจจะมีการลงมติในญัตตินั้น ๆ อันอาจจะเป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภา เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่

การศึกษาของ **กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง**⁴² ถึงการยุบสภาในประเทศไทย ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดของฝ่ายบริหาร ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงข้อจำกัดและเหตุผลเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การยุบสภา จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้กลไกหรือเครื่องมือการยุบสภานี้ได้อย่างกว้างขวาง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น ทั้งที่จุดประสงค์ดั้งเดิมของการยุบสภาโดยทั่วไป ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติต่อมาก่อให้เกิดทิศทางใหม่ของการยุบสภาขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้การยุบสภาเปลี่ยนไปในลักษณะการใช้เพื่อ

⁴¹ สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.

⁴² กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, การยุบสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

ประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และการหาทางออกในปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง

การศึกษาของ **ณรงค์ ไชยวงศ์**⁴³ ซึ่งศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่าง พ.ศ.2531 - 2532 เฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล ซึ่งพบว่า มีบทบาทเสนอร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ที่เสนอโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านและออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในอัตราส่วน 1 : 3 จากกฎหมายทั้งหมดที่ผ่านการพิจารณา มีกฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิดป่า พ.ศ.2484 (พ.ศ.2532), พระราชบัญญัติประกันสังคม, พระราชบัญญัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 นอกจากนี้การศึกษาของ **ณรงค์ ไชยวงศ์** ยังให้ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ โดยสรุปว่า การควบคุมรัฐบาลจากภายนอก (รัฐสภา) ที่ประสบความสำเร็จ ก็คือการควบคุมรัฐบาลโดยสื่อมวลชน ที่คอยตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

การศึกษาของ **ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร**⁴⁴ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถ่วงและดุลยในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย พบว่าระบบรัฐสภาของไทยนั้นมีพื้นฐานในการปกครองแตกต่างไปจากประเทศตะวันตก มีลักษณะของขาดดุลยอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อันมีสาเหตุมาจากการที่ขบวนการเมืองของไทย ดำเนินจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่างเพียงทางเดียวเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ริเริ่ม หรือมีส่วนร่วมแต่อย่างใด จึงขาดพลังทางการเมืองที่จะสนับสนุนให้ระบบรัฐสภาของไทย ดำเนินไปในวิถีทางของประชาธิปไตยอันเหมาะสมได้

⁴³ **ณรงค์ ไชยวงศ์**, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2531 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

⁴⁴ **ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร**, ปัญหาการถ่วงและดุลยในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.